

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.371 du 21 mai 2025

A. 241.992/VIII-12.563

En cause :

D. C.,

ayant élu domicile chez
M^r Antoine PICOT,
rue de la Victoire 117
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Affaires étrangères,
ayant élu domicile chez
M^{es} Margaux KERKHOFs et
Jennifer DUVAL, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 mai 2024, la partie requérante demande l'annulation de la « décision du 28 mars 2024 de refus de communication d'un document administratif (sur reconsidération) ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure, la partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mai 2025.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Hüseyin Erkuru, *loco* M^{es} Margaux Kerkhofs et Jennifer Duval, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant est un journaliste de nationalité française et indique travailler pour un média international spécialisé dans les affaires d'arbitrage investisseur – États.

2. Le présent litige intervient dans le contexte de la Convention du 18 mars 1965 'pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États' (ci-après : Convention du CIRDI, ICSID en anglais).

Cette convention, qui a été approuvée par une loi du 17 juillet 1970 (*M. B.*, 24 septembre 1970), forme la structure dans laquelle s'insèrent de nombreux traités bilatéraux d'investissement international, pour le règlement des éventuels différends pouvant survenir au sujet de leur application. Ces différends sont résolus par la voie d'un arbitrage organisé par les dispositions de la Convention du CIRDI. Parmi ces traités figure notamment le traité d'investissement bilatéral du 8 mars 2004 entre, d'une part, les Émirats arabes unis et, d'autre part, le Royaume de Belgique et le Grand-Duché du Luxembourg. Ce traité est intitulé « Accord entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et les Émirats arabes unis concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements » et a reçu l'assentiment par une loi du 26 avril 2005 (*M. B.*, 12 novembre 2007).

3. Un différend commercial survient entre la partie adverse et la société émiratie *DP World* au sujet du retrait, par les autorités belges, en mai 2014, d'une concession d'exploitation d'un terminal de containers au port d'Anvers accordée en 2004, jusqu'en 2046, à ladite société *DP World*.

4. En 2017, une plainte est introduite en application du traité susvisé du 8 mars 2004, conformément aux règles de la convention du CIRDI, afin de voir le différend tranché par un tribunal arbitral.

Le 15 février 2024, cette plainte aboutit à une sentence arbitrale.

5. Le 19 février 2024, le requérant demande au service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement (ci-après : SPF Affaires étrangères) l'accès à cette sentence arbitrale.

6. Le 20 février 2024, le SPF Affaires étrangères refuse d'accéder à la demande du requérant, sur la base de l'article 6, § 1^{er}, 3°, 6° et 7°, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration', sur la base des considérations suivantes :

« En effet, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration prévoit, en son article 6, § 1^{er}, que l'administration fédérale doit rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts qu'elle énumère, dont notamment :

- Les relations internationales et fédérales de la Belgique (3°) ;
- Un intérêt économique ou financier fédéral (6°) et ;
- Le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquée à l'autorité (7°).

De manière concrète, il ressort les éléments suivants dans le cas présent :

- L'entreprise émiratie *DP World* a introduit en 2017 une requête arbitrale dans le cadre de la procédure contre l'État belge, laquelle pourrait entraîner le paiement de dommages-intérêts importants par la Belgique. Un intérêt économique ou financier fédéral de l'État belge serait donc impliqué par une décision négative, même partielle, du Tribunal, ce qui constitue un risque spécifique nécessitant de garantir le bon déroulement de la procédure.

Or, à ce jour, les parties prenantes n'ont pas encore pris de décision définitive en ce qui concerne la sentence arbitrale du 15 février 2024 et les possibles voies de recours qui restent ouvertes quant à celle-ci. Il est donc essentiel que la décision ne soit pas diffusée publiquement à ce stade.

- En outre, il faut noter que de nombreux passages de la décision contiennent des informations d'entreprise, par nature confidentielles, concernant le Port d'Anvers et les opérateurs économiques qui y sont présents. Elles ne peuvent donc pas être divulguées par le SPF Affaires étrangères sans avoir reçu préalablement le consentement de toutes les parties concernées, ce qui n'est actuellement pas le cas.
- Finalement, les parties ne se sont pas encore prononcées sur la divulgation de la décision conformément à l'article 48 de la Convention ICSID. Dès lors, étant donné les intérêts économiques en jeu et les relations entre les parties et pays concernés, il ne peut être donné suite à votre demande avant que cette décision ne soit prise de manière collégiale. Cette procédure est en effet une affaire importante dans les relations internationales entre l'État belge et les

Émirats arabes unis, laquelle doit donc être traitée avec la plus grande prudence.

Au vu de la nature sensible des informations d'entreprises et de l'absence, à ce stade, de décision des parties quant à sa publication, l'intérêt de préserver les relations internationales fédérales de l'État belge avec les Émirats arabes unis l'emporte bien sur l'intérêt de la divulgation de cette décision.

Pour les raisons ci-dessus, nous devons rejeter votre demande d'accès à la sentence arbitrale du 15 février 2024.

[...] ».

7. Le 29 février 2024, le requérant écrit ce qui suit au SPF Affaires étrangères :

« [...] Nous comprenons tout à fait les circonstances et le fait que vous êtes encore en cours de négociation sur la publicité – et c'est pourquoi je n'avais pas répondu à votre message plus tôt.
Sauriez-vous si les parties risquent de s'entendre sur ce point dans les jours qui viennent ? À défaut, je ferai un recours CADA.

[...] ».

8. Le 1^{er} mars 2024, il lui est répondu ce qui suit :

« [...]

L'entreprise *DP World* a informé l'ICSID qu'elle ne souhaitait pas rendre la décision publique, conformément à l'article 48 de la Convention ICSID. À ce stade, les entités belges concernées ont donc décidé de suivre cette décision afin de préserver nos relations internationales et au vu des voies de recours qui restent ouvertes contre la décision.

[...] ».

9. Le même jour, le requérant introduit une demande de reconsidération rédigée en ces termes auprès du SPF Affaires étrangère :

« [...]

En lien avec une requête Cada déposé à ce jour, j'aimerais faire une demande de reconsidération, aux mêmes motifs que ceux indiqués dans la requête CADA, dont j'attache une copie de courtoisie.

[...] » .

10. Le même jour encore, il demande à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, en sa section publicité de l'administration (ci-après : CADA), d'émettre un avis.

11. Le 14 mars 2024, la CADA rend un avis n° 2024-37, dont la conclusion est la suivante :

- « 3.2. La Commission constate que pour refuser l'accès au document sollicité, le SPF Affaires étrangères invoque en premier lieu l'article 6, § 1^{er}, 3°, de la loi du 11 avril 1994. Cette disposition se lit comme suit : "L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : [...] 3° les relations internationales fédérales de la Belgique".

La Commission relève tout d'abord que les Émirats Arabes Unis ne sont pas directement impliqués dans le litige, qui ne concerne que la Belgique et une entreprise, à savoir la société *DP World*. Partant, elle considère que le SPF Affaires étrangères ne démontre pas suffisamment que les relations internationales fédérales de la Belgique avec les Émirats Arabes, ou avec d'autres États et organisations intergouvernementales, sont en jeu ici. Même s'il venait à l'établir, le SPF Affaires étrangères devrait encore démontrer concrètement, d'une part, que la divulgation de la sentence arbitrale porterait préjudice aux relations internationales fédérales de la Belgique et, d'autre part, que l'intérêt de la divulgation ne l'emporte pas sur l'intérêt servi par les relations internationales fédérales de la Belgique. Partant, le SPF Affaires étrangères devra établir que ce risque [est] concret et prévisible et non pas purement hypothétique (Trib. UE 25 avril 2007, *Case T-264-04, WWF v. Conseil de l'UE*, § 41).

3.3. Le SPF Affaires étrangères invoque ensuite l'article 6, § 1^{er}, 6°, de la loi du 11 avril 1994, qui se lit comme suit : "L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : [...] 6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public."

Le fait que la Belgique puisse être condamnée à payer une indemnité peut être considéré comme un élément relatif à l'intérêt économique ou financier fédéral, mais la simple publicité de cette décision (une décision qui, d'ailleurs, semble déjà avoir été adoptée) ne porte pas, en elle-même, nécessairement atteinte aux intérêts économiques et financiers fédéraux de la Belgique. En tout cas, le SPF Affaires étrangères ne le démontre pas. De plus, si le SPF Affaires étrangères venait à établir que tel était le cas, il devrait encore démontrer concrètement que l'intérêt servi par la divulgation ne l'emporte pas sur l'intérêt servi par la protection des intérêts économiques et financiers fédéraux. Une fois encore, cette mise en balance n'est pas réalisée.

3.4. Enfin, le SPF Affaires étrangères se prévaut de l'article 6, § 1^{er}, 7°, de la loi du 11 avril 1994. Cette disposition se lit comme suit : "L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : [...] 7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité."

En tout état de cause, la Commission rappelle que l'article 6, § 1^{er}, 7°, de la loi du 11 avril 1994 ne vise pas toutes les données d'entreprise et de fabrication mais uniquement celles qui, par la nature de l'affaire, sont confidentielles. À cet égard, il y a lieu de se référer à la notion de "secret des affaires" telle qu'elle est définie à l'article I.17/1 du Code de droit économique. Cette disposition définit cette notion comme suit : "information qui répond à toutes les conditions suivantes :

- a) elle est secrète en ce sens que, dans sa globalité ou dans la configuration et l'assemblage exacts de ses éléments, elle n'est pas généralement connue des

- personnes appartenant aux milieux qui s'occupent normalement du genre d'information en question, ou ne leur est pas aisément accessible ;
- b) elle a une valeur commerciale parce qu'elle est secrète ;
- c) elle a fait l'objet, de la part de la personne qui en a le contrôle de façon licite, de dispositions raisonnables, compte tenu des circonstances, destinées à la garder secrète”.

Pour invoquer valablement cette exception, il ne suffit donc pas d'affirmer que certains documents, dont la décision en cause, contiennent des informations commerciales confidentielles par nature, pour en refuser l'accès. Il convient d'établir concrètement quelles données d'entreprise ou de fabrication peuvent être considérées comme telles.

Du reste, cette démonstration ne suffit pas : le SPF Affaires étrangères doit également établir concrètement que l'intérêt servi par la divulgation ne l'emporte pas sur la nature confidentielle des informations d'entreprise ou de fabrication en cause.

3.5. En tout état de cause, le SPF Affaires étrangères ne peut pas se prévaloir uniquement d'un accord entre parties fondé sur l'article 48 de la Convention sur le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (ci-après : la Convention CIRDI) pour se soustraire à la divulgation d'un document administratif (*a fortiori* dans la mesure où l'article 48, 5, de la Convention CIRDI semble viser les obligations du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, et non celles de l'autorité administrative fédérale concernée).

Cela signifierait en effet que les parties pourraient dissimuler des informations au public sur une base contractuelle, alors que l'article 32 de la Constitution exige une base légale. Il incombe à l'autorité administrative fédérale de se baser sur les exceptions prévues par la loi du 11 avril 1994.

3.6. La Commission souhaite enfin attirer l'attention du SPF Affaires étrangères sur le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations présentes dans un document administratif qui tombent sous le champ d'application d'un motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent dès lors être divulguées.

3.7. En conclusion, la Commission considère que le SPF Affaires étrangères ne peut refuser l'accès au document demandé que s'il peut démontrer concrètement que les motifs d'exception invoqués, notamment ceux de l'article 6, § 1^{er}, 3^o, 6^o et 7^o, de la loi du 11 avril 1994, trouvent à s'appliquer. En tout état de cause, ces motifs d'exception exigent une mise en balance des intérêts entre, d'une part, l'intérêt protégé et l'intérêt public servi par la divulgation ».

12. Le 28 mars 2024, les services de la partie adverse rejettent la demande de reconsidération du requérant sur la base de la motivation suivante :

« [...]

Suite à votre demande de reconsidération du 1^{er} mars et à l'avis de la [CADA] n° 2024-37 du 14 mars 2024 (ci-joint), réceptionné au SPF Affaires étrangères le 15 mars, je dois vous confirmer notre décision de refus de divulgation qui vous avait été envoyée le 20 février 2024 et ce, pour les raisons expliquées ci-après :

1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, 6^o de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, l'administration doit rejeter une demande

d'accès à un document administratif lorsqu'elle constate que celle-ci ne l'emporte pas sur la protection d'un intérêt économique ou financier fédéral.

Dans son avis, la CADA confirme qu'une condamnation à payer une indemnité peut être considérée comme un tel intérêt, qui doit donc être protégé.

Or, la sentence arbitrale à laquelle vous demandez accès est une décision qui a été prise dans un litige entre l'État belge et l'entreprise émiratie *DP World*. Cette décision contient le raisonnement qui sous-tend le montant et le calcul précis de l'indemnité que pourrait devoir payer l'État belge dans le cadre de ce litige. La décision est en outre sujette à interprétation.

À ce jour, les parties prenantes n'ont pas encore pris de décision définitive en ce qui concerne la sentence arbitrale du 15 février 2024 et les possibles voies de recours qui restent ouvertes quant à celle-ci. C'est pourquoi, afin d'assurer à l'État belge la possibilité d'assurer au mieux sa défense, il est essentiel que la décision ne soit pas diffusée publiquement à ce stade.

2. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, 7° de la même loi, l'administration doit rejeter une demande d'accès à un document administratif lorsqu'elle constate que celle-ci ne l'emporte pas sur la protection du caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise communiquées à l'autorité.

En l'espèce, la décision contient des informations détaillées sur les relations entre le Port d'Anvers et les différends opérateurs économiques agissant dans le port, ainsi que sur le fonctionnement de ces différentes entités. Le raisonnement du Tribunal est en effet largement fondé sur des données factuelles et économiques, lesquelles sont intrinsèquement liées au raisonnement de celui-ci.

En donnant accès à ces informations, l'État belge dévoilerait donc des données communiquées par le Port d'Anvers et l'entreprise *DP World* dans le cadre spécifique du litige et dans l'unique but de permettre au Tribunal de résoudre leur contentieux. Or, ces données ont une valeur commerciale certaine du fait qu'elles ne sont pas connues des autres opérateurs concurrents dans le domaine portuaire et du transport maritime et porteraient atteinte, en étant dévoilées, à l'avantage concurrentiel que ces firmes pourraient en tirer.

Une telle divulgation unilatérale pourrait donc être considérée par l'entreprise comme lui causant un dommage spécifique ou comme un non-respect par l'État belge de la procédure d'arbitrage et du respect de la confidentialité qui est nécessaire à la bonne résolution de ce type de procédure (voir aussi le point 3 concernant l'article 48 de la Convention CIRDI).

Au vu de ces éléments, la demande d'accès à cette décision doit être refusée.

3. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, 3° de la même loi, l'administration doit rejeter une demande d'accès lorsqu'elle constate que celle-ci ne l'emporte pas sur la protection des relations internationales fédérales de la Belgique.

Dans son avis, la CADA considère que l'administration ne démontre pas suffisamment que les relations internationales fédérales de la Belgique avec les Émirats arabes unis sont impliquées dans cette affaire, étant donné que ce second État ne fait pas partie du litige entre la Belgique et *DP World*.

Or, cette affirmation est erronée. D'une part, il est établi que l'entreprise *DP World* est détenue par les Émirats arabes unis (voy. *Dubai World - Wikipedia* et *DP World's controversial history of P&O ownership | The Guardian* par exemple). Il est donc inévitable que les relations entre l'État belge et

l'entreprise aient un impact sur les relations internationales fédérales de la Belgique avec les Émirats arabes unis.

D'autre part, un litige entre un État et une entreprise étrangère agissant dans celui-ci, que cette entreprise soit – ou non – détenue en tout ou en partie par le second État a un impact sur les relations diplomatiques entre ces États, puisqu'un tel contentieux fait toujours l'objet de discussions diplomatiques entre ces États et pèse sur la relation entre ceux-ci.

En l'espèce, l'entreprise *DP World* a informé l'État belge de sa volonté de ne pas procéder à la publication de la décision (conformément à l'article 48 de la Convention CIRDI) et dès lors la divulgation unilatérale (même partielle) de celle-ci par l'État belge présenterait de lourdes conséquences tant pour les relations entre les deux États.

En ce qui concerne une divulgation partielle de la décision, il faut noter que la structure de la décision ne permet pas de ne laisser paraître que les éléments qui ne rentreraient pas dans les motifs d'exception soulevés ci-dessus puisque ceux-ci sont entièrement imbriqués entre eux dans le corps du texte. Il est donc également impossible de donner suite à cette demande.

Si vous le souhaitez, vous pouvez, conformément à l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'État, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973. Le recours devant le Conseil d'État doit être accompagné de l'avis de la CADA.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

13. Le 21 juin 2024, la partie adverse introduit une demande d'annulation de la sentence arbitrale du 15 février 2024 auprès des instances compétentes. Celle-ci est actuellement pendante.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Un moyen unique est pris de la violation de « l'article 32 de la Constitution, et [de] la loi du 11 avril 1994 ».

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

En ce qui s'apparente à une « première branche », relative à l'exception d'accès fondée sur la protection d'un intérêt économique ou financier fédéral, le requérant affirme que la partie adverse n'a pas démontré que cette exception était rencontrée, c'est-à-dire que la divulgation de la sentence arbitrale litigieuse porterait atteinte à ses intérêts économiques ou financiers. Il ajoute que cette position serait de toute façon absurde, pour des raisons qu'il expose, et relève que les trois autres arguments soulevés par la partie adverse sont inopérants car ils ne sont, selon lui, pas mentionnés dans la loi du 11 avril 1994.

En une « deuxième branche », relative à l'exception d'accès fondée sur la protection des relations internationales fédérales, il soutient que la partie adverse ne démontre ni que les relations internationales de la partie adverse seraient en jeu ni que l'impact de la divulgation des informations auxquels l'accès est demandé l'emporterait sur le principe de la publicité. Il réitère que la partie adverse est fréquemment confrontée à des entités privées dans le contentieux belge ou européen, sans que cela impose systématiquement la confidentialité des décisions prises. Il ajoute que la partie adverse chercherait à dissimuler le fait que la société *DP World* n'est pas un État, ce qui induit que la publication de la sentence les concernant n'aurait pas d'incidence sur les relations diplomatiques de la partie adverse. Il ajoute que les Émirats arabes unis et la partie adverse appliquent déjà, chacune de leur côté, des traités imposant la publicité des décisions arbitrales, et que la partie adverse appellerait déjà depuis plusieurs années « à une réforme du système international de disputes investisseur – États » afin d'accroître la publicité des régimes d'arbitrage international.

En une « troisième branche », relative à l'exception d'accès fondée sur la nature confidentielle des informations d'entreprise recherchées, il estime que l'affirmation de la partie adverse selon laquelle les informations d'entreprise recherchées sont par nature confidentielles, est abstraite et ne se réfère à aucun élément précis. Deuxièmement, il fait valoir que la partie adverse ne démontre pas en quoi les informations présentes dans la sentence arbitrale litigieuse sont confidentielles, dussent-elles avoir une valeur commerciale, ce qui est à ses yeux différent. Troisièmement, il estime qu'elle ne démontre pas que les informations litigieuses sont toujours confidentielles, la procédure ayant été engagée en 2017 et ces informations pouvant déjà avoir dix ans. Quatrièmement, il est d'avis que lorsque la partie adverse affirme que la divulgation des informations recherchées cause un préjudice aux entreprises impliquées, il ne s'agit pas selon lui d'une exception prévue par la loi.

En une « quatrième branche », relative à la publicité partielle des informations sollicitées, il souligne que la partie adverse n'a pas fondé son refus de

procéder à une telle communication, le seul argument invoqué étant que la sentence arbitrale ne se prête pas à une telle publication partielle et que les arguments juridiques sont intrinsèquement imbriqués entre eux dans la décision en cause. À son estime, cette affirmation n'est pas démontrée et est contraire à la réalité de la grande majorité des sentences arbitrales qu'il affirme lire régulièrement, relevant en outre que l'inverse est démontré par la publication courante d'extraits de sentences arbitrales du CIRDI.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève, à titre principal, une exception d'irrecevabilité du moyen unique, au motif que le requérant n'explicite pas en quoi l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 précitée auraient été méconnus. Elle ajoute qu'il reste en défaut de justifier en quoi elle aurait méconnu l'obligation de motivation formelle des actes administratifs et ne vise pas la norme dont cette obligation découle et dont elle allègue la violation. Elle relève encore qu'elle n'invoque pas l'erreur manifeste d'appréciation, soulignant que les éléments mentionnés ne sont pas de nature à démontrer l'existence d'une telle erreur.

Elle examine ensuite successivement, à titre subsidiaire, les quatre « branches » précitées du moyen unique.

Sur la « première branche », elle affirme que l'acte attaqué dont elle reproduit l'extrait pertinent de la motivation démontre bien que la divulgation de la sentence arbitrale nuirait à ses intérêts économiques et financiers et que l'intérêt de la publicité ne l'emporterait pas sur ces intérêts. Elle relève que la sentence arbitrale litigieuse la condamne à payer une indemnité importante, ce qui touche directement à ses intérêts économiques et financiers. Elle précise que le montant de l'indemnité a été calculé sur la base de l'estimation de la valeur de certains biens lui appartenant, valeur qui reste à ses yeux sujette à caution, eu égard aux longues discussions qui ont porté sur ce point et au fait qu'un recours demeure pendant contre cette sentence arbitrale. Elle estime qu'elle ne peut dès lors divulguer une sentence, frappée d'un recours, touchant à ses intérêts économiques et financiers dans le cadre de la gestion du port d'Anvers qui est un pôle commercial essentiel de l'économie belge. Enfin, elle indique avoir procédé à une balance des intérêts, dont elle a conclu que la préservation de ses intérêts devait primer sur la publicité des informations litigieuses.

Sur la « deuxième branche », elle souligne que « les relations commerciales impliquant l'État belge et une entreprise détenue par les Émirats

arabes unis ont nécessairement un impact sur les relations internationales ». Elle poursuit en ces termes :

« Il est de notoriété publique que les relations diplomatiques entre États ont notamment pour objet le développement de relations économiques et commerciales entre ceux-ci. Il est par ailleurs évident qu'un litige d'une telle ampleur a fait l'objet de discussions diplomatiques.

La sentence arbitrale rendue s'inscrit dès lors nécessairement dans le contexte des relations internationales de l'État belge avec les Émirats arabes unis.

Dans le cadre de cette sentence, la société *DP World* a expressément fait le choix de ne pas procéder à la publication de la décision, conformément à l'article 48 de la Convention CIRDI ».

Elle en conclut qu'elle a correctement apprécié si la divulgation de la sentence arbitrale litigieuse pouvait affecter ses relations diplomatiques et si la publicité devait l'emporter sur cet intérêt, *quod non* selon elle. Elle ajoute que l'intérêt du requérant, qui vise à contribuer à la transparence globale des arbitrages en matière d'investissement international, ne lui permet pas de révéler des informations dont la société *DP World* a demandé elle-même la confidentialité.

Sur la « troisième branche », elle expose qu'il n'existe pas de définition de ce qui est visé par les termes « par nature confidentielle ». Se référant à la doctrine, elle indique que l'exception en cause constitue une application du principe général de droit européen et de droit belge de protection du secret d'affaires, dont elle rappelle les principales caractéristiques. Elle renvoie également à l'article I.17/1 du Code de droit économique, qu'elle cite. Elle estime qu'en l'espèce, l'acte attaqué explicite clairement et précisément en quoi les informations contenues dans la sentence arbitrale sont couvertes par le secret d'affaires. Elle relève à cet égard ce qui suit :

« [...] le calcul de la compensation est établi sur le fondement de données et de faits précis permettant d'évaluer le dommage subi par l'entreprise *DP World*. Dans le but de réaliser cette évaluation, l'entreprise a transmis aux arbitres des informations importantes concernant son chiffre d'affaires, les projets qu'elle a menés ou qu'elle entendait mener dans l'avenir sur la zone concernée et la valeur que son activité au sein du Port d'Anvers générerait.

Dans le but de déterminer l'indemnité adéquate, les arbitres ont notamment examiné une transaction commerciale récente réalisée par l'entreprise concernée, permettant d'estimer la valeur du dommage potentiellement causé à l'entreprise [...] ».

Sur la quatrième branche, elle reproduit la motivation de l'acte attaqué et cite un extrait d'un arrêt du Conseil d'État qui, selon elle, confirme sa position, pour en conclure qu'aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut lui être reprochée à ce sujet.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Sur l'exception d'irrecevabilité du moyen, elle s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

Sur le fond, elle renvoie à ses écrits de procédure qu'elle juge comme intégralement reproduits, en soulignant que le requérant se limitant à demander la poursuite de la procédure, sans contredire les conclusions de l'auditorat qui lui sont défavorables, il y a lieu de conclure à l'absence de fondement de son recours.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la requête contient « un exposé [...] des moyens ». L'alinéa 2 du même article 2, § 1^{er}, énonce que « le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter la législation interne, en particulier en ce qui concerne les règles procédurales, et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, requête n° 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 44 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, ECLI:CE:ECHR:2016:0602JUD001888015, § 39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, ECLI:CE:ECHR:2016:0915JUD003261007, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato*, précité, § 43), abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, précité, § 46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, requête n° 40160/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 88). Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. À défaut, le moyen est irrecevable et le Conseil d'État ne peut

avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci. Une partie requérante n'est pas davantage recevable à se contenter de renvoyer à des arguments invoqués dans d'autres recours sans les expliciter dans la requête elle-même. Ces exigences doivent, toutefois, s'apprécier de manière raisonnable et sans formalisme excessif, à plus forte raison lorsque la partie requérante n'est pas représentée ou assistée d'un avocat.

En l'espèce, s'il est vrai que la requête ne mentionne pas les dispositions précises de la loi du 11 avril 1994 sur lesquelles le moyen unique est fondé, il est suffisamment clair, et compréhensible pour la partie adverse, que la critique porte sur la validité des différentes exceptions au principe de la publicité des documents administratifs invoquées dans l'acte attaqué. Dans ces conditions, juger le moyen irrecevable, au motif que la requête ne mentionne pas le numéro d'article de la loi et alors que le requérant n'est pas assisté d'un avocat, serait faire preuve d'un formalisme excessif.

Dans cette mesure, le moyen unique est recevable.

Sur le fond, l'auditeur rapporteur ayant examiné les seules deuxième et quatrième branches du moyen unique, il échet d'interroger les parties, avant dire-droit, sur l'articulation de l'article 48, 5, de la Convention du CIRDI qui dispose que : « Le Centre ne publie aucune sentence sans le consentement des parties », avec l'exception visée à l'article 6, § 1^{er}, 3°, de la loi du 11 avril 1994, qui dispose que : « L'instance administrative rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : [...] 3° les relations internationales fédérales de la Belgique ».

Plus particulièrement, il est demandé aux parties de faire valoir leurs observations sur la portée de cet article 48, 5, de la Convention du CIRDI – dont il y a lieu de rappeler qu'elle est d'application immédiate en droit belge, eu égard à la loi d'approbation du 17 juillet 1970 –, ainsi que sur l'incidence corrélative éventuelle sur les relations internationales fédérales de la Belgique qu'aurait l'obligation imposée à celle-ci de donner publicité à une telle sentence, nonobstant le fait qu'une partie au litige a exprimé son désaccord à sa publication par le « Centre ».

Les parties sont également invitées à actualiser l'état de la procédure dont l'auditeur rapporteur indique, en note de bas de page n° 35 de son rapport, qu'elle a été suspendue jusqu'au 31 janvier 2025, conformément à l'accord des parties, après l'introduction de la demande d'annulation de la sentence arbitrale litigieuse.

Il y a donc lieu de rouvrir les débats pour permettre aux parties de s'expliquer sur les différentes questions précitées et au membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint de rédiger un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

V. Confidentialité

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite le maintien de la confidentialité de la pièce n° 9 du dossier administratif, à savoir la sentence arbitrale litigieuse.

Rien ne s'oppose à cette demande, qui concerne précisément l'objet du recours.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La partie requérante dispose d'un délai de quinze jours à dater de la notification du présent arrêt pour déposer un mémoire complémentaire et la partie adverse dispose d'un délai identique pour y répondre.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint est chargé de rédiger un rapport complémentaire sur la base des mémoires complémentaires.

Article 4.

La sentence arbitrale du 15 février 2024 (pièce n° 9 du dossier administratif) est soumise à la confidentialité prévue à l'article 87, § 2, de l'arrêté du

Régent du 23 août 1948 ‘déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État’.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 21 mai 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d’État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d’État,
Raphaël Born,	conseiller d’État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux